Security

Independence

Principles of the National Framework on Aging:

a Policy Guide

Participation

D gnity

Prepared for
The Federal/Provincial/Territorial Ministers Responsible for Seniors in recognition of the International Year of Older Persons in 1999
March 1998

Fairness

101-02990/

International Year of Older Persons 1999

Additional copies are also available from:

Division of Aging and Seniors
Health Canada, Address Locator 1908A1
Ottawa, Ontario
K1A 1B4
Tel.: (613) 952-7606
Fax: (613) 957-7627
E-Mail: seniors@hc-sc.gc.ca
Internet: http://www.hc-sc.gc.ca/seniors-aines

©Minister of Public Works and Government Services Canada, 1998
Cat. No.: H88-3/21-1998E
ISBN: 0-662-26597-1

For provincial and territorial offices, see page 22.

Également disponible en français sous le titre :
Les Principes du Cadre national sur le vieillissement : Guide d'analyse des politiques

Contents TABLE OF

1. Introduction 4
Overview of the National Framework on Aging (NFA) 7

2. Development and Application of the Policy Questions 8
2.1 Development of the policy questions .. 8
2.2 How to use the policy questions 8
2.3 Who should use the policy questions . 9
2.4 When to use the policy questions 9

3. Policy Questions 10
3.1 Questions common to all principles .. 10
3.2 Specific questions related to each Principle 11

Dignity 12
Independence 14
Participation 16
Fairness 18
Security 20

4. Feedback from users 22

1. Introduction

Seniors wish to be full and active members of Canadian society – a society that accommodates equally the needs and aspirations of all age groups. Seniors would also like to be appreciated for life accomplishments and be respected for continuing roles and contributions to family, friends, communities and society.

Canada is currently undergoing significant demographic change. The population of seniors, those over 65, is expected to increase to five million by 2011 from 3.6 million in 1998. Policy makers, researchers, and planners are aware that this will make planning for the future of an aging population an important activity now and in the coming years.

The Federal/Provincial/Territorial Ministers Responsible for Seniors, with the exception of Quebec[1], proposed the development of a National Framework on Aging (NFA) in 1994, to assist them in responding to the needs of this population. Designed as a voluntary Framework, it has as its core, a shared Vision Statement and five Principles that seniors and governments across Canada endorse.

Seniors are a diverse group, with lifestyles, incomes, health status and personal and social needs that can vary dramatically. However, seniors themselves in consultations across Canada, have expressed certain shared values that are remarkably consistent which form the basis of this Guide. Policy makers from all jurisdictions need to be aware of these shared values and their importance in developing policies that affect the well-being of seniors.

1 Quebec indicated that it supports the Vision and Principles put forth by the other governments, but that it intends to assume full responsibility for the entire range of activities pertaining to health and social services.

Seniors today are generally living longer, are healthier, and are economically better off than seniors of previous generations. However, the older they are, the more likely they are to live alone, be women, have health-related problems and be less affluent.

And all these things become increasingly more likely as seniors grow older. The oldest old among the senior population, those over 80, number about 820,000 today and will grow to some 3.1 million by 2041, almost quadrupling in number. Most important, we know that seniors are not a homogeneous group and that the factors that contributed to the design and development of policies and programs several decades ago may have changed.

We also know that the well-being of seniors and their overall status in Canadian society are determined by a broad range of interconnected factors. These determinants of healthy aging interact before and during the senior years and are the accumulation of a lifetime of effects. They include gender, income and social status, social support networks, personal health practices and coping skills, physical and social environments and health services, among others. As these determinants do not fall within a single sector, collaboration across many sectors is essential to successfully address them. New approaches to policy and program development need to be considered to reflect this reality.

The Policy Guide has been designed as a component of the National Framework on Aging. It has been developed as a result of a series of consultations with policy analysts, seniors and others interested and knowledgeable about the diverse needs and concerns of the aging population. The Guide is offered as a resource to government policy planners, decision makers and other stakeholders in designing and reviewing policies and programs for Canadian seniors that address their needs and expressed values and concerns.

VISION

The National Framework on Aging (NFA) Vision Statement: **Canada, a society for all ages, promotes the well-being and contributions of older people in all aspects of life** , promotes the well-being of seniors, recognizes their valuable contributions and reflects the goals of elimination of ageism in all sectors. It lays out the current challenges and the desired outcome and direction of efforts applicable to all policy areas.

PRINCIPLES

The principles associated with the NFA should guide the actions by which its Vision will be achieved. They reflect the core values of seniors inherent in the Vision Statement. The principles need to be considered together as they are interrelated in promoting the overall health and well-being of seniors. Focus groups of seniors favoured the following core principles: **Dignity, Independence, Participation, Fairness and Security** which were subsequently approved by Federal/Provincial/Territorial Ministers Responsible for Seniors, as the most important principles for policies affecting seniors.

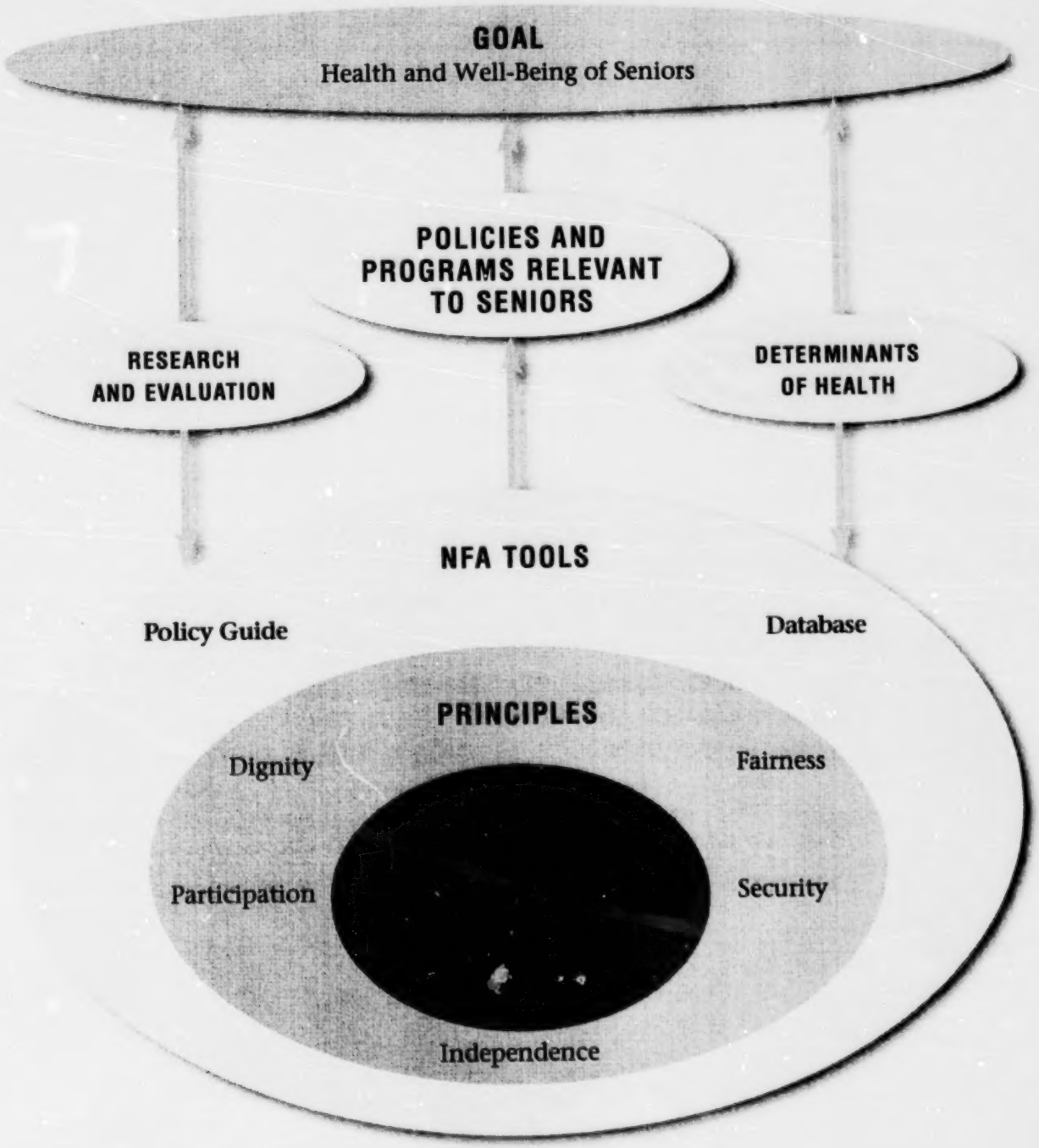
THE NATIONAL FRAMEWORK ON AGING TOOLS

One of the initial tools of the NFA, this *Policy Guide* is designed to help policy makers understand and respond to seniors' needs and values. Its policy questions will help guide policy development in all sectors and across jurisdictions. Another tool, *a database* of federal, provincial, and territorial government policies and programs for which seniors are the primary beneficiaries, will be developed over the next two years. The Seniors Policies and Programs Database will assist decision-makers by providing information about policies and programs relevant to seniors across Canada and aid in identifying policies or programs that potentially would be affected by a change in any given policy or program.

The diagram on p. 7 illustrates the different elements of the NFA and how they relate to each other, and shows where this policy guide fits within the total Framework.

Overview

THE NATIONAL FRAMEWORK ON AGING (NFA)



2. Development & Application OF THE POLICY QUESTIONS

2.1 DEVELOPMENT OF THE POLICY QUESTIONS

A series of policy questions was developed to assist policy makers in the application of the principles. The policy questions set out in this document represent a synthesis of suggestions from some 150 seniors, policy analysts and other experts who took part in a series of consultative "policy circles" held in most provincial, territorial and federal capital cities and in Montréal. While representation varied from one jurisdiction to another, the policy circles enjoyed input from a wide array of disciplines and sectors, including: treasury/cabinet policy and priorities, seniors' affairs, health, housing, municipal and community affairs, social services and development, aboriginal affairs, women's issues, education, justice, cultural affairs and finance.

The policy questions found in this Guide are viewed as an important tool to develop new policies and programs affecting seniors or to review existing ones in the light of the situation of seniors and the aging of the Canadian population. While the policy questions are designed for use in all sectors, they may need to be tailored to particular areas. Examples of policy/program responses from different sectors and jurisdictions are provided to illustrate the use of these questions in developing senior-sensitive policies.

2.2 HOW TO USE THE POLICY QUESTIONS

Policies and programs responding to seniors' needs and the aging of the population are different in each jurisdiction. Users of the questions proposed in this document should therefore exercise latitude in selecting and adapting the policy questions so that they are meaningful in their own policy and program context, and complement other tools of analysis and review at their disposal. The purpose of the Guide is to support discussion and assessment of the impact of current and proposed policies and programs on seniors, in relation to the Principles of the NFA.

The Guide makes policy principles concerning seniors and an aging population more explicit, but it does not make the task of choosing between alternative strategies and outcomes any easier.

2.3 WHO SHOULD USE THE POLICY QUESTIONS

The policy questions are designed for use by policy planners and analysts at all levels of government to review policies and programs relevant to seniors. Groups outside of government can also benefit from this Guide in developing and providing programs and services to seniors.

2.4 WHEN TO USE THE POLICY QUESTIONS

The questions put forward can be used by all levels of government to review their policies, determine if existing programs should continue to be supported, critique proposed policies, guide studies of the impact of programs or develop a policy response to an issue or need. The policy questions can be applied to any aspect of the review of existing or new policies, programs and legislation geared to both internal and external audiences including: legislative reform, funding, eligibility criteria, administrative procedures, client accessibility, consultation with seniors, coordination with other policies and programs, impact assessment, pilot programs or projects, education and awareness, research, program evaluations, and staffing and training.

3. Policy QUESTIONS

3.1 QUESTIONS COMMON TO ALL PRINCIPLES

Policy circle participants came up with a number of policy questions that did not correspond neatly to one principle or another, but related to the NFA Vision as a whole. These included some questions that might be consistently repeated for each principle, reflecting concerns that are common to all Principles, rather than one in particular. For example, the relative impacts of a policy on different sub-groups of the seniors population is a recurring concern with respect to each principle. The following questions may be applied in addition to those questions specific to each principle.

For ease of reference, these questions can also be found on a flip-out page at the back of the Guide.

- Does the policy/program address the diverse needs, circumstances, and aspirations of various sub-groups within the seniors population (e.g., age, gender, family status, geographic location, Aboriginal status, official language minorities and ethnocultural minorities, income status, health status, etc.)?

- Is consideration given to the cumulative impacts on later life of policies/programs targetted at earlier life stages?

- Is the policy/program inclusive in nature, or does it separate and isolate seniors from the rest of society?

- Does it take into account the full costs and benefits of supporting the aspirations of society, including those of seniors? What is the cost or consequence of not responding?

- Does the policy/program reflect and respond to the different realities between genders?

- Does it adequately consider the diversity among various age segments of older Canadians (e.g., those who lived through the Great Depression, wars, linguistic or cultural differences, etc.)?

- Does it build on the capacity of seniors and adjust to different circumstances?

- Does the policy/program actively engage the commitment and support of all relevant sectors of society for the achievement of the Vision and Principles (governments, industry, service providers, the private and voluntary sectors, etc.)?

- Does it consider individual versus collective needs?

3.2 SPECIFIC QUESTIONS RELATED TO EACH PRINCIPLE

The questions in this section have been designed to determine if and how a policy or program supports each of the five Principles of the NFA. These questions are intended to stimulate thinking but are not program-specific or all-inclusive. In any review undertaken, additional questions may need to be considered within the context of a specific sector. Examples of policy/program responses sensitive to each principle from a variety of sectors are presented to illustrate the application of these questions to policy development.

Dignity

Being treated with respect, regardless of the situation, and having a sense of self-esteem e.g., having a sense of self-worth; being accepted as one is, regardless of age, health status, etc.; being appreciated for life accomplishments; being respected for continuing role and contributions to family, friends, community and society; being treated as a worthy human being and a full member of society.

* The number of people in the very oldest age groups is expected to increase rapidly in the approaching decades. Statistics Canada has projected that there will be almost 1.6 million Canadians aged 85 and over in 2041, a number more than four times greater than the figure in 1995.

• All text in colour marked with a star has been taken from A Portrait of Seniors in Canada, Second Edition, Statistics Canada, 1997.

POLICY QUESTIONS

- Does the policy/program support the dignity and self-esteem of seniors?
- Does it honour and respect the accomplishments, and the contributions to society, of seniors throughout their lives?
- Does it respect the aspirations and rights of seniors, including the ability to make meaningful choices about how they will live their lives and how they will die?
- Does it help to dispel negative stereotypes and misperceptions about seniors, their accomplishments and abilities?
- Does it adapt and adjust to limitations or disabilities of seniors, when present, in a manner that maintains their dignity?
- Does it respect the privacy of seniors (e.g. access to information, mail delivery in residential care, assistance with personal care?)

EXAMPLE OF POLICY/PROGRAM RESPONSE

Residential facilities will accommodate the special needs of seniors who have a hearing and/or visual disability, so they can fully participate with dignity in the life of their community.

Independence

Being in control of one's life, being able to do as much for oneself as possible and making one's own choices e.g., decisions on daily matters; being responsible, to the extent possible and practical, for things that affect one; having freedom to make decisions about how one will live one's life; enjoying access to a support system that enables freedom of choice and self-determination.

* The vast majority of seniors reside in the community: only about 7% live in institutions, although this proportion increases with advancing age, reaching 40% among seniors aged 85+.

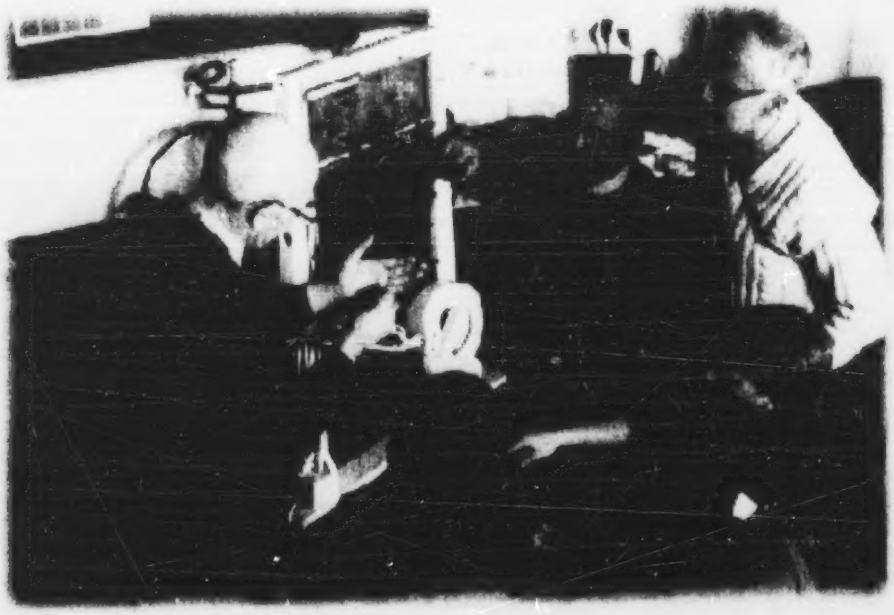
POLICY QUESTIONS

- Does the policy/program promote and enhance the ability of seniors to live as independently as they wish?
- Does it contribute to overcome barriers that might otherwise restrict opportunities for seniors about how they can live their lives as self-sufficiently as they wish?
- Does the policy/program promote and support options and informed choices for seniors in all aspects of their lives?
- Does it strengthen the capacity of family, friends, and other formal and informal caregivers upon whom seniors may rely for support?
- Is the policy/program based on a general presumption of ability, not inability, on the part of seniors?
- Does it enable seniors to make the most of their abilities?
- Does it allow or provide for timely and effective intervention in the interests of seniors, if and when warranted (e.g. living wills, guardianship arrangements, etc.)?

EXAMPLE OF POLICY/PROGRAM RESPONSE

Development of policies and programs for senior drivers will reflect the integration of safety, personal responsibility, and educational awareness of driving alternatives to maintain independence.

Participation



Getting involved, staying active and taking part in the community, being consulted and having one's views considered by government – e.g., being active in all facets of life (socially, economically, politically); having a meaningful role in daily affairs; enjoying what life has to offer; participating in available programs and services; and being involved and engaged in activities of daily living (decisions/initiatives in all spheres, not just those specifically oriented to seniors).

* Growing numbers of healthy seniors continue to be active and involved in their families and communities. At least 20% of seniors engage in formal unpaid volunteer work. Seniors also comprise a large proportion of informal caregivers who provide the everyday care and support to very elderly, frail seniors.

POLICY QUESTIONS

- Does the policy/program promote and support the active and meaningful participation of seniors in daily affairs and decisions that are important to them?
- Does the policy/program promote and enhance opportunities for seniors to participate meaningfully in all aspects of life: physical activities, economic and financial affairs, political and policy decisions, intellectual and cultural pursuits, etc.?
- Does it provide effective means for seniors to be consulted and actively involved in the design, implementation and evaluation of policies and programs of importance to them?
- Does the policy/program impose barriers (e.g. financial, technological, institutional, attitudinal, etc.) to the participation of seniors in all that life has to offer them?
- Does it equip formal and informal caregivers with tools, knowledge and resources to promote seniors' participation?
- Does it promote communication and direct contact with seniors themselves?

EXAMPLE OF POLICY/PROGRAM RESPONSE

Housing policy supports the development of a range of housing options for older people that eliminates barriers to independent living and encourages full participation in community life.

Fairness

Having seniors' real needs, in all their diversity, considered equally to those of other Canadians e.g., having equitable access (socially, economically, politically) to available resources and services; not being discriminated against on the basis of age; and being treated and dealt with in a way that maximizes inclusion of seniors.

* Seniors are very diverse: relatively more of them (26%) are immigrants than younger Canadians, more of them (10%) speak a language other than one of the official languages; and there are more women (58%).

POLICY QUESTIONS

- Does the policy/program provide for equal consideration of seniors and their various sub-groups, in relation to other segments of the population?
- Does it ensure a fairness of treatment of seniors in relation to others, even where outcomes may not be equal?
- Does it reduce disparities – either within the seniors population, or in relation to other segments of the population?
- Does the policy/program relieve burdens on seniors and their formal and informal caregivers?
- Are the procedures and criteria inherent in the policy fair and reasonable?

EXAMPLE OF POLICY/PROGRAM RESPONSE

As seniors wish to be full and active members of Canadian society, health promotion policy should strive to accommodate the needs and aspirations of all age groups.

Security

Having adequate income as one ages and having access to a safe and supportive living environment e.g., financial security to meet daily needs; physical security (including living conditions, sense of protection from crime, etc.); access to family and friends; sense of close personal and social bonds; and support.

* Seniors are less likely than people in younger age groups to be the victims of a crime. Seniors, though, are more likely than younger people to feel unsafe when walking alone in their neighbourhoods after dark.

POLICY QUESTIONS

- Does the policy help lessen the financial and other hardships experienced by seniors or their caregivers?
- Does the policy/program support and enhance the safety and security, and the sense of security of seniors?
- Does it allow seniors, and equip them with sufficient knowledge, to make reasonable choices about the risks they are willing to take and live with?
- Does it provide for the timely and effective management and communication of risks, and for the reduction of risks to the health, security and well-being of seniors?
- Does the policy/program strengthen the physical security of seniors at home, at work, or in the community? Does it reduce risks of crime, disease, or injury?
- Does it protect seniors from financial and other forms of exploitation and abuse? Does it expose individuals to unnecessary risks?
- Does it provide for timely and effective intervention by the appropriate network of support when warranted?

EXAMPLE OF POLICY/PROGRAM RESPONSE

Policy initiatives to counter violence and fear of violence to seniors will enhance security for seniors in their communities.

4. Feedback FROM USERS

Feedback on the practical use of this Guide in your policy development work would be greatly appreciated. Please forward any comments or questions to the appropriate address below.

Policy & Planning Division
Department of Health
Confederation Building
West Block, P.O. Box 8700
St. John's, Newfoundland, A1B 4J6
Tel.: (709) 729-5021
Fax: (709) 729-5824

Ontario Seniors' Secretariat
Mowat Block, 3rd Floor
900 Bay Street
Toronto, Ontario, M7A 1R3
Tel.: (416) 326-9906
Fax: (416) 326-9338

P.E.I. Dept. of Health and Social Services
P.O. Box 2000
16 Garfield Street
Charlottetown, P.E.I., C1A 7N8
Tel.: (902) 368-6190
Fax: (902) 368-6136

Manitoba Seniors Directorate
822 - 155 Carlton Street
Winnipeg, Manitoba, R3C 3H8
Tel.: (204) 945-2127
Fax: (204) 948-2514

Nova Scotia Senior Citizens' Secretariat
P.O. Box 2065
1740 Granville Street, 4th Floor
Halifax, Nova Scotia, B3J 2Z1
Tel.: 1-800-670-0065 Toll Free
Tel.: (902) 424-0065
Fax: (902) 424-0561

Policy and Planning Unit
Saskatchewan Social Services
1920 Broad Street
Regina, Saskatchewan, S4P 3V6
Tel.: (306) 787-3615
Fax: (306) 787-3650

Office for Family & Preventive Services
Dept of Health & Community Services
P.O. Box 5100
5120 King St, 4th Floor
Fredericton, N. B., E3B 5G8
Tel.: 1-888-762-8600 English
1-888-762-8700 French

Seniors Policy and Programs
Alberta Community Development
6th Floor, Standard Life Centre
10405 Jasper Avenue, Room 660
Edmonton, Alberta, T5J 4R7
Tel.: (403) 427-2705
Fax: (403) 427-1689

Office of Seniors
Ministry Responsible for Seniors
1-2, 1515 Blanshard Street 15th Floor
Victoria, British Columbia, V8W 3C8
Tel.: (250) 952-1238
Fax: (250) 952-1159

N.W.T. Dept. of Health & Social Services
6th Floor, Centre Square, Box 1320
Yellowknife, Northwest Territories
X1A 2L9
Tel.: (867) 873-7737
Fax: (867) 873-0444

Dept. of Health & Social Services
(H-1), Policy and Planning
Government of Yukon
P.O. Box 2703
Whitehorse, Yukon, Y1A 2C6
Tel.: (867) 667-5747
Fax: (867) 667-3096

Division of Aging and Seniors
Health Canada, Tunney's Pasture
Jeanne-Mance Bldg, 8th Floor
Address Locator 1908A1
Ottawa, Ontario, K1A 1B4
Tel : (613) 952-7606
Fax: (613) 957-7627

Questions
COMMON TO ALL PRINCIPLES

- Does the policy/program address the diverse needs, circumstances, priorities, and aspirations of various sub-groups within the seniors population (e.g., age, gender, family status, geographic location, Aboriginal status, official language minorities and ethnocultural minorities, income status, health status, etc.)?

- Is consideration given to the cumulative impacts on later life of policies/ programs targetted at earlier life stages?

- Is the policy/program inclusive in nature, or does it separate and isolate seniors from the rest of society?

- Does it take into account the full costs and benefits of supporting the aspirations of society, including those of seniors? What is the cost or consequence of not responding?

- Does the policy/program reflect and respond to the different realities between genders?

- Does it adequately consider the diversity among various age segments of older Canadians (the Great Depression, experience with wartime conditions, etc.)?

- Does it build on the capacity of seniors and adjust to different circumstances?

- Does the policy/program actively engage the commitment and support of all relevant sectors of society for the achievement of the Vision and Principles (governments, industry, service providers, the private and voluntary sectors, etc.)?

- Does it consider individual versus collective needs?

Sécurité

Autonomie

Les Principes du Cadre national sur le vieillissement :

Guide d'analyse des politiques

Participation

Préparé pour
les ministres fédéral,
provinciaux et territoriaux
responsables des aînés
en reconnaissance
de l'Année internationale
des personnes âgées – 1999.
Mars 1998

Dignité

Équité

Année internationale des personnes âgées 1999

On peut se procurer d'autres exemplaires de cette publication à l'adresse suivante :

Division du vieillissement et des aînés
Santé Canada, Indice de l'adresse 1908A1
Ottawa (Ontario)
K1A 1B4
Tél. : (613) 952-7606
Téléc. : (613) 957-7627
Couriel : seniors@hc-sc.gc.ca
Internet : http://www.hc-sc.gc.ca/seniors-aines

©Ministre des Travaux publics et Services gouvernementaux Canada
Nº cat. : H88-3/21-1998F
ISBN : 0-662-26597-1

Les adresses des bureaux provinciaux et territoriaux sont données en p. 22

Also available in English under the title
Principles of the National Framework on Aging: A Policy Guide

TABLE DES Matières

1. Introduction 4
Vue d'ensemble du Cadre national sur le vieillissement 7

2. L'élaboration et l'application des questions de mise à l'essai des politiques 8
2.1 L'élaboration des questions 8
2.2 Comment utiliser les questions 8
2.3 À qui les questions peuvent être utiles . 9
2.4 Quand utiliser les questions 9

3. Questions de mise à l'essai 10
3.1 Les questions applicables à l'ensemble des principes 10
3.2 Les questions particulières à chaque principe 11

Dignité 12
Autonomie 14
Participation 16
Équité 18
Sécurité 20

4. Commentaires des utilisateurs 22

1. Introduction

Les aînés veulent participer activement et à part entière à la société canadienne – une société qui doit combler équitablement les besoins et les aspirations des membres de tous les groupes d'âge. En outre, ils aimeraient que l'on reconnaisse leurs réalisations et qu'on les respecte pour leurs contributions et le rôle qu'ils ont joué et qu'ils continuent de jouer auprès de leurs proches, de leur collectivité et de l'ensemble de la société.

Le Canada connaît actuellement des changements démographiques importants. On prévoit que la population des aînés (les plus de 65 ans) passera de 3,6 millions en 1998 à 5 millions vers 2011. Les décideurs, les chercheurs et les planificateurs sont conscients de l'importance de planifier aujourd'hui et demain en fonction de ce vieillissement de la population.

En 1994, les ministres fédéral, provinciaux et territoriaux responsables des aînés, à l'exception du Québec[1], proposaient que soit mis au point un Cadre national sur le vieillissement (CNV) qui pourrait les guider dans l'élaboration des mesures de réponse aux besoins de la population vieillissante. Conçu comme cadre d'utilisation volontaire, le CNV se fonde sur un énoncé de vision et cinq principes directeurs validés par les aînés et endossés par les gouvernements fédéral et provinciaux du Canada.

Les aînés sont un groupe diversifié. Leurs mode de vie, état de santé, revenus et besoins personnels et sociaux peuvent varier considérablement. Malgré cette diversité, les aînés qui ont été consultés d'un bout à l'autre du pays partagent un nombre remarquable de valeurs de base, qui constituent les assises du présent Guide. Les décideurs de toutes les juridictions se doivent donc de connaître ces valeurs et de reconnaître le besoin de les considérer lorsqu'ils élaborent des politiques qui ont une incidence sur les aînés.

1 Le Québec a évoqué qu'il partage la Vision et les Principes mis de l'avant par les autres gouvernements mais qu'il entend assumer la pleine responsabilité de l'ensemble des domaines reliés à la santé et aux services sociaux.

En général, les personnes âgées d'aujourd'hui vivent plus longtemps, en meilleure santé et dans de meilleures conditions économiques que les aînés des générations précédentes. Cependant, à mesure qu'elles vieilliront, ces personnes âgées auront tendance à vivre seules, à être des femmes, à connaître des problèmes de santé et à être moins bien nanties.

Le vieillissement de la population prendra de plus en plus d'ampleur. La population des personnes du *quatrième âge* (plus de 80 ans) est actuellement d'environ 820 000. Elle quadruplera d'ici 2041, alors que les plus vieux seront au nombre de 3,1 millions. Nous savons que les aînés ne sont pas un groupe statique et homogène et que les facteurs qui ont mené à la conception et à la mise en œuvre de politiques et de programmes il y a quelques décennies peuvent avoir changé.

Nous savons aussi que le bien-être des aînés et leur statut au sein de la société canadienne sont déterminés par un large éventail de facteurs interreliés. Ces déterminants de la santé interagissent avant et pendant la vieillesse; ils sont le cumul des situations d'une vie entière et incluent, entre autres, le sexe, le revenu et le statut social, le réseau d'appui social, les habitudes de santé, la capacité d'adaptation, l'environnement physique et social et les services de santé. Étant donné que ces facteurs relèvent de plusieurs secteurs, il est essentiel de procéder à des collaborations intersectorielles pour agir sur eux. Pour tenir compte de cette réalité, il est donc nécessaire d'adopter de nouvelles approches à l'élaboration de politiques et de programmes.

Le *Guide d'analyse des politiques* fait partie intégrante du Cadre national sur le vieillissement. Il a été mis au point à la suite d'une série de consultations auprès d'analystes de politiques, d'aînés et d'autres parties intéressées et compétentes relativement aux besoins et préoccupations qu'amène le vieillissement de la population. Conçu à l'intention des chargés de politiques et planificateurs gouvernementaux ainsi que des autres décideurs concernés, le *Guide* se veut un outil d'élaboration et d'examen des politiques et programmes permettant de tenir compte des besoins et préoccupations des aînés canadiens et des valeurs qu'ils ont eux-mêmes exprimées.

L'ÉNONCÉ DE VISION

« Le Canada, une société pour tous les âges, qui favorise le bien-être et la participation des aînés dans tous les aspects de la vie. » Cet énoncé de vision résume les objectifs du Cadre national sur le vieillissement (CNV) : favoriser le bien-être des aînés, reconnaître leurs précieuses contributions et éliminer l'âgisme. Il décrit le défi à relever, l'orientation à adopter et les résultats attendus — applicables dans tous les secteurs de politiques.

LES PRINCIPES

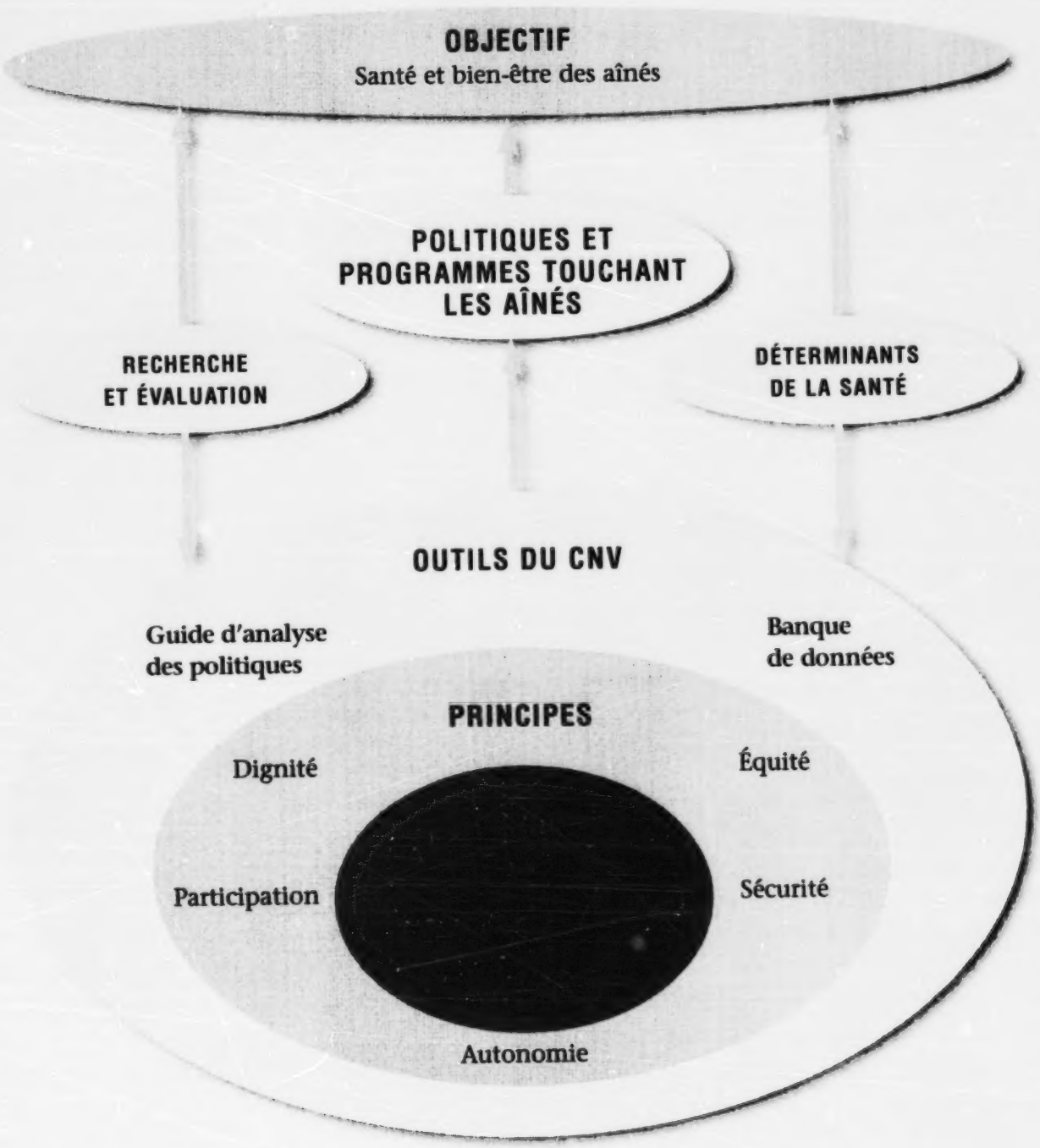
Les principes servent à orienter les mesures qui permettront de réaliser les objectifs énoncés dans la vision. Ils reflètent les valeurs fondamentales des aînés exprimées dans l'énoncé de vision. Les principes doivent être envisagés comme un tout puisque la promotion de la santé et du bien-être des aînés est fondée sur leurs interrelations. Les aînés consultés en groupes de discussion ont privilégié les cinq principes suivants : **la dignité, l'autonomie, la participation, l'équité et la sécurité.** Ces principes ont par la suite été endossés par les ministres fédéral, provinciaux et territoriaux responsables des aînés, qui les considèrent les principes clés à considérer dans l'élaboration des politiques touchant les aînés.

LES OUTILS DU CADRE NATIONAL SUR LE VIEILLISSEMENT

Le présent *Guide d'analyse des politiques* est un premier outil du CNV, mis au point pour aider les décideurs à demeurer attentifs aux besoins et aux valeurs des aînés. Les questions de mise à l'essai des politiques ont été conçues pour aider à orienter l'élaboration des politiques dans tous les secteurs et toutes les juridictions. Un autre outil est en phase d'élaboration et devrait être disponible d'ici deux ans : une *Banque de données* de toutes les politiques et tous les programmes fédéraux, provinciaux et territoriaux destinés principalement aux aînés. Cette banque de données permettra aux décideurs de connaître les politiques et programmes touchant les aînés d'un bout à l'autre du Canada et de prévoir les effets de changements aux politiques ou programmes sur tout autre politique ou programme.

Le diagramme de la page 7 illustre les différents éléments du CNV et comment ils inter agissent entre eux, et explique la place du Guide d'analyse des politiques dans l'ensemble du CNV.

Vue d'ensemble
DU CADRE NATIONAL SUR LE VIEILLISSEMENT (CNV)



2. L'élaboration et l'application

DES QUESTIONS DE MISE À L'ESSAI DES POLITIQUES

2.1 L'ÉLABORATION DES QUESTIONS

Un ensemble de questions de mise à l'essai des politiques a été mis au point pour aider les décideurs à mettre en œuvre les principes. Les questions présentées dans le présent document sont une synthèse des suggestions provenant de quelque 150 aînés, analystes de la politique et autres experts ayant participé à une série de groupes de réflexion qui ont eu lieu dans les capitales fédérale, provinciales et territoriales, ainsi qu'à Montréal. Bien que la composition de ces groupes ait été différente selon la province ou le territoire, y ont participé des représentants provenant d'une vaste gamme de disciplines et de secteurs, notamment les suivants : les politiques et les priorités du Conseil du Trésor et du Cabinet, les questions concernant les aînés, la santé, le logement, les affaires municipales et communautaires, les services sociaux et le développement, les affaires autochtones, les questions concernant les femmes, l'éducation, la justice, les affaires culturelles et les finances.

Les questions présentées ici constituent un outil important pour élaborer de nouveaux programmes et politiques touchant les aînés ou pour examiner les politiques et programmes existants à la lumière de la situation des aînés et du vieillissement de la population canadienne. Même si les questions peuvent généralement être utilisées dans tous les secteurs, il se peut qu'on ait à les adapter à des domaines particuliers. Le Guide présente des exemples de questions de mise à l'essai de politiques/programmes de divers secteurs et juridictions dans le but de démontrer l'utilisation de ces questions pour élaborer des politiques qui sont sensibles à la situation des aînés.

2.2 COMMENT UTILISER LES QUESTIONS

Les politiques et les programmes qui répondent aux besoins des aînés et au vieillissement de la population varient selon la province ou le territoire. Les personnes qui se serviront des questions de mise à l'essai des politiques proposées ici devront faire preuve de souplesse en choisissant et en adaptant les questions afin qu'elles

soient utiles dans le contexte de leurs propres programmes et politiques et qu'elles complètent les autres outils d'analyse et d'examen dont elles disposent. Le présent Guide a pour objet d'appuyer la discussion et l'analyse, à partir des principes du CNV, de l'effet qu'ont et qu'auront sur les aînés les politiques et les programmes actuels et proposés.

Le Guide rend plus concrets les principes qui doivent orienter les décideurs des secteurs concernant les aînés et la population vieillissante, mais il ne rend pas plus facile les choix à faire parmi diverses stratégies et solutions.

2.3 À QUI LES QUESTIONS PEUVENT ÊTRE UTILES

Les planificateurs et analystes des politiques de tous les ordres et à tous les niveaux de gouvernement pourront trouver les questions utiles pour faire l'analyse des politiques et des programmes qui pourraient avoir des incidences sur la situation des aînés. Le Guide pourrait aussi aider les groupes non gouvernementaux à concevoir et à offrir des programmes et des services à l'intention des aînés.

2.4 QUAND UTILISER LES QUESTIONS

Tous les niveaux de gouvernement peuvent utiliser les questions pour examiner leurs politiques, déterminer s'il faut continuer d'appuyer les programmes existants, critiquer les politiques proposées, orienter les études sur l'effet des programmes ou élaborer une réponse stratégique quand un problème ou un besoin se manifeste. Les questions de mise à l'essai peuvent s'appliquer à tous les aspects de l'examen des politiques, lois et programmes existants ou nouveaux, destinés au personnel ou au grand public. Ces aspects englobent la réforme législative, le financement, les critères d'admissibilité, les procédures administratives, l'accessibilité pour les clients, la participation des aînés, la coordination avec les autres politiques et programmes, l'évaluation des répercussions, les programmes ou les projets pilotes, l'éducation et la sensibilisation, la recherche, les évaluations de programme, ainsi que la dotation et la formation.

3. Les questions DE MISE À L'ESSAI DES POLITIQUES

3.1 LES QUESTIONS APPLICABLES À L'ENSEMBLE DES PRINCIPES

Les participants aux groupes de réflexion ont proposé un certain nombre de questions de mise à l'essai qui ne s'appliquaient pas qu'à un principe ou un autre mais étaient reliées à la vision d'ensemble du CNV. Ces questions peuvent être soulevées pour chacun des principes et traduisent une préoccupation qui s'applique à tous les principes plutôt qu'à un seul en particulier. Ainsi, la préoccupation relativement aux effets d'une politique sur les divers sous-groupes d'aînés peut être soulevée pour chaque principe. Les questions suivantes peuvent être utilisées en sus des questions particulières à chacun des principes.

Ces questions se retrouvent également sur une page pliante à la fin du Guide pour en faciliter l'utilisation.

- Est-ce que la politique ou le programme traite des divers besoins, situations, et aspirations des sous-groupes qui forment la population des aînés (p. ex. l'âge, le sexe, la situation familiale, l'emplacement géographique, le statut d'Autochtone, les minorités de langue officielle et les communautés ethnoculturelles minoritaires, le revenu, l'état de santé, etc.)?

- Est-ce qu'on prend en considération les effets cumulatifs sur les aînés de demain d'une politique ou d'un programme destiné aux groupes d'âge plus jeunes.

- Est-ce que la politique ou le programme vise l'intégration des aînés ou les sépare et les isole des autres groupes de la société?

- Tient-il compte de tous les coûts et avantages liés au fait d'appuyer les aspirations des citoyens, notamment celles des aînés? Quels coûts ou conséquences engendre le fait de les ignorer?

- Reflète-t-il les réalités particulières de chaque sexe et s'y adapte-t-il?

- Tient-il suffisamment compte de la diversité des différents groupes d'âge de la population âgée du Canada (par ex. l'expérience de la grande crise de 1929, du temps de guerre, les différences de langue et de culture, etc.)?

- Tient-il compte des capacités des aînés et s'adapte-t-il aux différentes situations?

- Prévoit-il l'engagement actif de toutes les parties intéressées (gouvernements, industrie, prestataires de services, secteur privé, secteur bénévole, etc.) à l'égard de la réalisation des objectifs énoncés dans la vision et les principes, ainsi que le soutien de ces objectifs?

- Prend-il en considération les besoins individuels par opposition aux besoins collectifs?

3.2 LES QUESTIONS PARTICULIÈRES À CHAQUE PRINCIPE

Les questions de mise à l'essai énoncées dans cette section visent à déterminer si une politique ou un programme appuie chacun des cinq principes du CNV et comment il le fait. Elles ont pour objet de stimuler la réflexion, mais elles ne sont évidemment ni exhaustives, ni faites sur mesure. Dans le cadre d'un examen, il sera peut-être nécessaire de formuler des questions supplémentaires, applicables au secteur concerné. On présente des exemples de politiques et programmes qui illustrent, pour chacun des principes et pour divers secteurs, les résultats de l'utilisation des questions de mise à l'essai dans le processus d'élaboration des politiques.

Dignité

Être traité avec respect, indépendamment de sa situation, et jouir de l'estime de soi, c'est-à-dire avoir confiance en soi; se sentir accepté tel que l'on est, indépendamment de son âge, de son état de santé, etc.; être apprécié pour ses réalisations; être respecté pour ses contributions et son rôle passé et présent auprès des proches, de la collectivité et de l'ensemble de la société; être traité comme un être humain digne de respect et comme un membre à part entière de la société.

*** L'effectif des groupes d'âge très avancé devrait s'accroître rapidement au cours des prochaines décennies. Selon les projections de Statistique Canada, il y aura, en 2041, près de 1,6 million de Canadiens âgés de 85 ans et plus, soit au-delà de quatre fois plus qu'en 1995.**

* Les textes en couleur marqués d'une étoile sont tirés de « Un portrait des aînés au Canada », Deuxième édition, Statistique Canada, 1997.

LES QUESTIONS DE MISE À L'ESSAI

- La politique ou le programme favorise-t-il la dignité et l'estime de soi chez les aînés?
- Honore-t-il et respecte-t-il les réalisations des aînés et leurs contributions à la société?
- Respecte-t-il les aspirations et les droits des aînés, notamment leur capacité de choisir comment vivre et mourir?
- Contribue-t-il à dissiper les stéréotypes défavorables et les idées fausses concernant les aînés, leurs réalisations et leurs capacités?
- S'adapte-t-il aux limites ou aux incapacités des aînés, le cas échéant, de façon à ce qu'ils conservent leur dignité?
- Respecte-t-il la vie privée des aînés (p. ex. l'accès à l'information, la livraison du courrier en établissement, l'aide avec les soins personnels)?

EXEMPLE DE PROGRAMME/POLITIQUE SENSIBLE AUX BESOINS DES AÎNÉS

Les établissements résidentiels devront accommoder les besoins des aînés ayant une déficience auditive ou visuelle afin qu'ils puissent participer de plein droit et avec dignité à la vie collective.

Autonomie

Avoir la maîtrise de sa vie; être capable de faire pour soi autant de choses que possible et de faire ses propres choix – p. ex. prendre des décisions sur des questions de la vie quotidienne; être responsable, quand cela est possible et pratique, des choses qui influent sur soi; être libre de décider de son mode de vie; avoir accès à un système de soutien qui assure la liberté de choix et le contrôle de sa vie.

* La plupart des aînés vivent dans la collectivité; environ 7 p. 100 seulement vivent dans des établissements pour personnes âgées. Toutefois, ce pourcentage augmente avec l'âge, atteignant 40 p. 100 chez les aînés de 85 ans et plus.

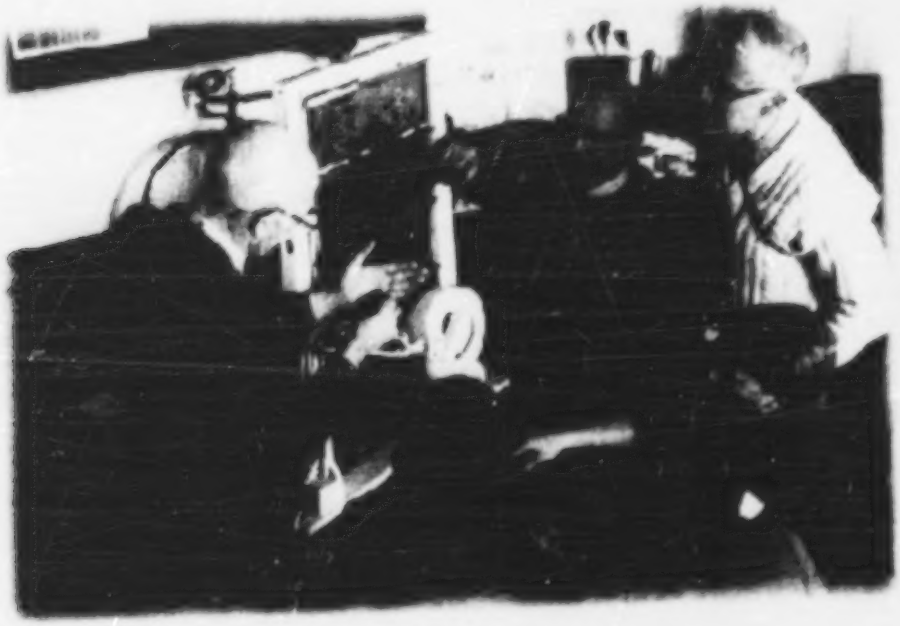
LES QUESTIONS DE MISE À L'ESSAI

- La politique ou le programme favorise-t-il et augmente-t-il la capacité des aînés à vivre avec autant d'autonomie qu'ils le souhaitent?
- Contribue-t-il à surmonter les obstacles qui pourraient restreindre les possibilités qu'ont les aînés de vivre avec le plus d'autonomie possible, selon ce qu'ils souhaitent?
- Favorise-t-il et soutient-il la capacité des aînés de faire des choix éclairés dans tous les aspects de leur vie?
- Augmente-t-il la capacité de la famille, des amis et des autres aidants bénévoles et rémunérés à assurer un soutien aux aînés?
- Est-il fondé sur une présomption généralisée de la capacité, et non de l'incapacité des aînés?
- Permet-il aux aînés d'exploiter au maximum leurs capacités?
- Permet-il ou prévoit-il des interventions opportunes et efficaces faites dans l'intérêt des aînés, lorsque cela est justifié (p. ex. les testaments biologiques, les ententes de tutelle, etc.)?

EXEMPLE DE PROGRAMME/POLITIQUE SENSIBLE AUX BESOINS DES AÎNÉS

La mise au point de politiques et de programmes à l'intention des conducteurs âgés tiendra compte du besoin d'intégrer les notions de sécurité, de responsabilité personnelle et de sensibilisation aux options de transport disponibles pour conserver l'autonomie.

Participation



S'engager, demeurer actif et participer à la vie collective; être consulté et sentir que le gouvernement tient compte de ses opinions – p. ex. participer à toutes les facettes de la vie (aspect social, économique, politique); jouer un rôle utile dans les affaires quotidiennes; profiter de ce que la vie offre; participer aux programmes et services offerts; participer aux activités de la vie quotidienne (décisions, initiatives dans tous les secteurs et non seulement dans ceux qui sont axés sur les aînés).

* De plus en plus d'aînés en santé continuent d'être actifs et de participer à la vie familiale et collective. Au moins 20 p. 100 des aînés font du bénévolat reconnu. En outre, les aînés représentent un grand pourcentage des aidants naturels qui donnent du soutien et des soins quotidiens aux personnes très âgées et fragilisées.

LES QUESTIONS DE MISE À L'ESSAI

- La politique ou le programme favorise-t-il et soutient-il la participation active et substantielle des aînés aux décisions de la vie quotidienne qui les intéressent et les concernent?
- Favorise-t-il et augmente-t-il les occasions offertes aux aînés de participer utilement à tous les aspects de la vie : activités physiques, affaires économiques et financières, décisions politiques et stratégiques, recherches intellectuelles et culturelles, etc.?
- Prévoit-il des mécanismes efficaces pour consulter les aînés et leur permet-il de participer activement à la conception, à la mise en œuvre et à l'évaluation des politiques et des programmes qui les concernent?
- Crée-t-il des obstacles (p. ex. d'ordre financier, technologique, institutionnel, psychologique, etc.) à la participation des aînés à tout ce que la vie peut leur offrir?
- Donne-t-il aux soignants bénévoles et rémunérés des outils, des connaissances et des ressources visant à promouvoir la participation des aînés?
- Favorise-t-il la communication et l'échange direct avec les aînés?

EXEMPLE DE PROGRAMME/POLITIQUE SENSIBLE AUX BESOINS DES AÎNÉS

La politique sur le logement appuie le développement d'un éventail d'options de logement pour les personnes âgées qui élimine les obstacles à la vie autonome et permet leur pleine participation à la vie communautaire.

Équité

Avoir l'assurance que les besoins réels des aînés, aussi divers soient-ils, sont considérés comme aussi importants que ceux des autres groupes – p. ex. avoir un accès équitable (sur le plan social, économique, politique) aux ressources et aux services disponibles; ne pas subir de discrimination fondée sur l'âge; être traité de façon à maximiser l'intégration des aînés.

* Les aînés sont d'une grande diversité : une plus grande proportion d'entre eux (26%) sont immigrants que dans la population plus jeune; 10% parlent une langue autre que les langues officielles du Canada; et un plus grand nombre (58%) sont des femmes.

LES QUESTIONS DE MISE À L'ESSAI

- La politique ou le programme prévoit-il le traitement équitable du groupe des aînés et de ses divers sous-groupes, par rapport aux autres segments de la population?
- Assure-t-il aux aînés un traitement équitable, même lorsque les résultats pourraient être inégaux?
- Réduit-il les inégalités qui existent au sein de la population des aînés ou entre les aînés et les autres segments de la population?
- Allège-t-il la charge qui incombe aux aînés et à leurs aidants bénévoles et rémunérés?
- Les procédures et les critères qui font partie intégrante de la politique ou du programme sont-ils justes et raisonnables?

EXEMPLE DE PROGRAMME/POLITIQUE SENSIBLE AUX BESOINS DES AÎNÉS

Puisque les aînés souhaitent demeurer des membres actifs et à part entière de la société canadienne, les politiques de promotion de la santé doivent tenir compte des besoins et des attentes de tous les groupes d'âge.

Sécurité

Recevoir, en vieillissant, un revenu suffisant et avoir accès à un milieu de vie sûr, qui est source de soutien – p. ex. la sécurité financière pour combler ses besoins quotidiens; la sécurité physique (notamment les conditions de vie, le sentiment d'être à l'abri de la criminalité); l'accès à la famille et aux amis; le sentiment d'avoir des liens personnels étroits et des liens sociaux; le soutien.

* Les aînés sont moins susceptibles d'être victimes d'un crime que les membres des groupes plus jeunes. Cependant, ils sont plus susceptibles de ressentir de l'insécurité lorsqu'ils marchent seuls dans leur quartier après la tombée du jour.

LES QUESTIONS DE MISE À L'ESSAI

- La politique ou le programme contribue-t-il à atténuer les difficultés financières et les autres problèmes que connaissent les aînés ou leurs soignants?
- Favorise-t-il et améliore-t-il la sécurité et le sentiment de sécurité des aînés?
- Permet-il aux aînés de faire des choix raisonnables au sujet des risques qu'ils veulent prendre et accepter? Leur donne-t-il des connaissances suffisantes pour ce faire?
- Prévoit-il la gestion et la communication efficaces et opportunes des risques, ainsi que la réduction des risques pour la santé, la sécurité et le bien-être des aînés?
- Renforce-t-il la sécurité physique des aînés à la maison, au travail ou dans la collectivité? Réduit-il les risques de criminalité, de maladie et de blessure?
- Protège-t-il les aînés de l'exploitation financière et d'autres formes d'abus? Expose-t-il les personnes à des risques inutiles?
- Prévoit-il l'intervention opportune et efficace d'un réseau de soutien pertinent lorsque nécessaire?

EXEMPLE DE PROGRAMME/POLITIQUE SENSIBLE AUX BESOINS DES AÎNÉS

Les politiques conçues pour enrayer les mauvais traitements à l'endroit des aînés ou la crainte de la violence que ressentent les aînés auront pour effet d'améliorer la sécurité et le sentiment de sécurité des aînés dans leurs collectivités.

4. Commentaires DES UTILISATEURS

Nous vous saurions gré de nous transmettre vos commentaires sur l'utilité de ce Guide dans l'élaboration de vos politiques. Veuillez envoyer vos commentaires à l'adresse pertinente ci-dessous.

Division de la politique et de la planification
Ministère de la Santé
Immeuble de la Confédération
Tour Ouest, B.P. 8700
St. John's (Terre-Neuve) A1B 4J6
Tél. : (709) 729-5021
Téléc. : (709) 729-5824

Ministère de la Santé et des Services sociaux de l'Î.-P.-É., B.P. 2000
16, rue Garfield
Charlottetown (Î.-P.-É.) C1A 7N8
Tél. : (902) 368-6190
Téléc. : (902) 368-6136

Secrétariat des aînés de la Nouvelle-Écosse
B.P. 2065
1740, rue Granville, 4e étage
Halifax (Nouvelle-Écosse) B3J 2Z1
Tél. : 1-800-670-0065 (sans frais)
Tél. : (902) 424-0065
Téléc. : (902) 424-0561

Bureau de la famille et des services de prévention
Ministère de la santé et des services communautaires, B.P. 5100
5120, rue King, 4e étage, **Fredericton (Nouveau-Brunswick)** E3B 5G8
Tél. : 1-888-762-8700 (français)
1-888-762-8600 (anglais)

Secrétariat des aînés de l'Ontario
Immeuble Mowat, 3e étage
900, rue Bay
Toronto (Ontario) M7A 1R3
Tél. : (416) 326-9906
Téléc. : (416) 326-9338

Direction générale des services aux personnes âgées du Manitoba
155, rue Carlton, pièce 822
Winnipeg (Manitoba) R3C 3H8
Tél. : (204) 945-2127
Téléc. : (204) 948-2514

Unité de la politique et de la planification
Ministère des services sociaux
1920, rue Broad
Regina (Saskatchewan) S4P 3V6
Tél. : (306) 787-3615
Téléc. : (306) 787-3650

Politiques et programmes des aînés
Alberta Community Development
Standard Life Centre, 6e étage
10405, avenue Jasper, pièce 660
Edmonton (Alberta) T5J 4R7
Tél. : (403) 427-2705
Téléc. : (403) 427-1689

Bureau des aînés
Ministre responsable des aînés
1515, rue Blanshard
15e étage, pièces 1-2
Victoria (C.-B.) V8W 3C8
Tél. : (250) 952-1238
Téléc. : (250) 952-1159

Ministère de la santé et des services sociaux des T.N.-O.
Centre Square, 6e étage, B.P. 1320
Yellowknife (Territoires du N.-O.)
X1A 2L9
Tél. : (867) 873-7737
Téléc. : (867) 873-0444

Ministère de la santé et des affaires sociales (H-1), Politique et planification
Gouvernement du Yukon
B.P. 2703
Whitehorse (Yukon) Y1A 2C6
Tél. : (867) 667-5747
Téléc. : (867) 667-3096

Division du vieillissement et des aînés
Santé Canada
Parc Tunney
Immeuble Jeanne-Mance, 8e étage
Indice de l'adresse 1908A1
Ottawa (Ontario) K1A 1B4
Tél. : (613) 952-7606
Téléc. : (613) 957-7627

Les questions

APPLICABLES À L'ENSEMBLE DES PRINCIPES

- Est-ce que la politique ou le programme traite des divers besoins, situations, priorités et aspirations des sous-groupes qui forment la population des aînés (p. ex. l'âge, le sexe, la situation familiale, l'emplacement géographique, le statut d'Autochtone, les minorités de langue officielle et les communautés ethno-culturelles minoritaires, le revenu, l'état de santé, etc.)?

- Est-ce qu'on prend en considération les effets cumulatifs sur les aînés de demain d'une politique ou d'un programme destiné aux groupes d'âge plus jeunes.

- Est-ce que la politique ou le programme vise l'intégration des aînés ou les sépare et les isole des autres groupes de la société?

- Tient-il compte de tous les coûts et avantages liés au fait d'appuyer les aspirations des citoyens, notamment celles des aînés? Quels coûts ou conséquences engendre le fait de les ignorer?

- Reflète-t-il les réalités particulières de chaque sexe et s'y adapte-t-il?

- Tient-il suffisamment compte de la diversité des différents groupes d'âge de la population âgée du Canada (par ex. l'expérience de la grande crise de 1929, du temps de guerre, les différences linguistiques ou culturelles, etc.)?

- Tient-il compte des capacités des aînés et s'adapte-t-il aux différentes situations?

- Prévoit-il l'engagement actif de toutes les parties intéressées (gouvernements, industrie, prestataires de services, secteur privé, secteur bénovole, etc.) à l'égard de la réalisation des objectifs énoncés dans la vision et les principes, ainsi que le soutien de ces objectifs?

- Prend-il en considération les besoins individuels par opposition aux besoins collectifs?